

## **¿Universalismo y/o focalización? Debates y tensiones en torno a la orientación de la política social asistencial en la Argentina.**

**María Ignacia Costa**

Afiliación institucional: **CONICET (Sede: IIGG-FCS-UBA) – ICO/UNGS**

Correo electrónico: **mariaignaciacosta@gmail.com**

Eje problemático propuesto: **5. Política. Ideología. Discurso**

### **I) Nota introductoria**

En la actualidad asistimos al resurgimiento de un debate fundamental en lo que respecta a la orientación de la política social asistencial. Este debate coloca en tensión (no hablamos de exclusión) dos concepciones acerca de la política social, de una parte, aquella que pone énfasis en la focalización de los subsidios del Estado hacia los sectores más vulnerados en sus derechos y en el diseño de esquemas público-privados, de otra, aquella que defiende la necesidad de cimentar firmemente la política social sobre diversos principios, entre los que se destacan los de universalidad y solidaridad (Ocampo, 2008).

La ponencia intentará analizar las características que asume este debate en el campo de la política social asistencial en la Argentina post crisis 2001-2002. Antes de avanzar conviene sin más advertir que lo que aquí se intenta reconstruir es un *proceso con final abierto*. Esto supone, en primer lugar, distinguir la dinámica que se inicia en la Argentina post crisis 2001-2002 como un proceso particular en el que se disputa un nuevo proyecto político hegemónico. Y en segundo lugar, parafraseando a C. Danani, implica precisar que cuando hablamos de proceso, nos referimos a algo en movimiento, que no está cristalizado, sino que está sometido a transformaciones y cambios. Y agregamos: también está sometido a acuerdos y desacuerdos, desplazamientos y renegociaciones entre los actores que lo protagonizan.

El recorrido de la ponencia se inicia con la recuperación del estado de la cuestión y los supuestos que subyacen sendas orientaciones para pasar luego a la identificación de los actores involucrados en el debate, haciendo hincapié en las diferentes formas, orígenes y contenidos que adopta su autoridad/legitimidad. Finalmente, se intenta reconstruir el debate sobre el presente y futuro de la asistencia social en la Argentina, haciendo hincapié en la confrontación focalización y/o universalización en este nuevo siglo, a partir de dos registros:

(1) el de la disputa por jerarquizar las propuestas de distintos sectores y colocarlas en la agenda de gobierno y (2) el de las decisiones gubernamentales expresadas en la institucionalización de determinados planes y programas sociales.

En cuanto al enfoque metodológico, se inscribe en un enfoque cualitativo y se utilizan como fuentes de información: discursos políticos formalizados en la prensa escrita y discursos públicos de funcionarios (Presidente, Ministra de Desarrollo Social de la Nación). La selección de un único periódico (Página 12) constituye un sesgo en la mirada sobre el cuál debe advertirse. Y, por consiguiente, se advierte también aquí sobre el sesgo resultante de su respectiva orientación editorial.

## **II) Acerca del problema y la perspectiva de análisis**

Según la define el novísimo Glosario Internacional sobre Pobreza, “la asistencia social consiste en un dispositivo de ayuda para los más pobres, ya sea en efectivo o en especie (Atkinson, 1995). Por lo general, la asistencia social requiere algún tipo de ANÁLISIS DE PRUEBAS DE MEDIOS y puede estar sujeta a cierta discrecionalidad administrativa y/o profesional” (Spicker et al, 2009: 45, el resaltado en mayúscula es de los autores). Por su parte, Soldano y Andrenacci, definen este campo de la política social como “patrones de intervención marginales”, dirigidos a la atención de individuos o grupos que por distintas razones no acceden al mercado de trabajo, o acceden de un modo tan inestable o marginal que la salarización no garantiza el status social acorde. Y agregan que: “Desde siempre, esta intervención se ha especializado en la detección y captación de grupos ‘de riesgo’. Lo que ha cambiado históricamente es aquello que, precisamente, se considera ‘grupos de riesgo’” (2006: 50).

En la Argentina, la política social asistencial, se configuró de la mano de dispositivos filantrópicos-caritativos hasta que a mediados de siglo XX, pasó a constituirse en recurso estatal, es decir, laico y profesionalizado. Si bien la *focalización o selectividad* fue la marca de origen de la política asistencial, esta no tuvo siempre la misma connotación. Ana Sojo señala que “en la década de 1970, el concepto de focalización estuvo asociado con los planteamientos sobre redistribución con crecimiento, lo cual le imprimió determinadas características: el eje del análisis se hallaba en las causas estructurales de la pobreza...” (2007: 113). Así, a la jerarquización de problemas y selección de prioridades, le seguía la

determinación de la población objeto de intervención. Es más, focalización y universalismo no eran categorías excluyentes, mejor dicho, la focalización no era visualizada como restrictiva para la implementación de políticas sociales de corte universalista (Brodersohn, 1999).

El planteamiento sobre la focalización fue transformado a partir de la década de 1980 con el avance de la retórica neoliberal y las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito en la materia. Los ejes de esta transformación pueden sintetizarse en cuatro puntos:

1. *Universalismo y focalización fueron visualizadas como categorías excluyentes.* En otras palabras, el planteo se vio sometido a una reducción de carácter conceptual y político. “Cabe conceptualizar esta propuesta como reduccionista ya que sistemáticamente identificaba elementos negativos de los programas de alcance universal para apoyar el reemplazo del principio de universalidad por el de focalización. (...) A la vez delineaba un orden más simple y acotado para la política social: el de ser subsidiaria en materia de pobreza. También operaba el reduccionismo en tanto que a partir de atributos imputados a la focalización en materia de eficacia, eficiencia y equidad” (Sojo, 2007: 114).
2. *La focalización adquirió carácter de orientación sustantiva.* La reducción conceptual fue acompañada de un cambio en la denominación de la focalización: si inicialmente remitía a un procedimiento, el neoliberalismo le dio carácter de orientación sustantiva (filosófica, de contenido político) de las políticas (Danani, 2008).
3. *El objeto de la focalización fue trastocado:* de las causas estructurales de la pobreza pasó a centrarse en los sujetos, individualizando la gestión de los riesgos. “La política social del neoliberalismo focaliza sus acciones en los individuos pobres y sus familias, y no en las circunstancias, escenarios y relaciones en que esos individuos y familias desenvuelven su existencia” (Vilas, 2007: 34).
4. *Supuesto de transitoriedad de las problemáticas sociales.* La focalización de la asistencia en grupos vulnerables supone una situación de riesgo transitoria, un instrumento de gestión que responde a problemáticas de carácter coyuntural.

En este contexto, en los últimos años, ha proliferado una gran cantidad de estudios empíricos y teóricos críticos de este tipo de enfoques que trascienden, incluso, la experiencia argentina. Entre los primeros puede citarse, entre otros, la investigación de Bolvinik (2005) sobre el programa Progreso/Oportunidades de México en el cual identifica: (a) que todos los

programas dirigidos a los pobres cometen inevitablemente dos errores conocidos como de tipo I y II. El error de tipo I o error de exclusión, consiste en descartar de los beneficios a individuos realmente pobres. En el error de tipo II, o de inclusión, se admiten no pobres entre los beneficiarios. En los programas focalizados se intenta solamente el error tipo II o de inclusión, y por ello se termina incurriendo en el primer tipo de error; (2) involucra premios discriminantes (evaluación de solicitudes); (c) creación de “pequeños potentados” (quienes evalúan si el pobre es o no merecedor de la ayuda). Entre los segundos, puede citarse el estudio de S. Álvarez Leguizamón (2005) acerca de *Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza*, en el cual desarrolla el concepto de *focopolítica* para referirse al nuevo arte de gobernar que incluye distintos dispositivos de intervención para el “ataque” a la pobreza tales como la focalización, las políticas compensatorias o de desarrollo social. Estas políticas promueven el acceso a ciertos mínimos biológicos para satisfacer necesidades básicas, inferiorizando las capacidades culturales (estilos de vida) de sus destinatarios, “los pobres” y produciendo la estigmatización del pobre, lo recorta entre otros, lo selecciona y distingue por su incapacidad de sobrevivencia autónoma.

De otro lado, se han situado aquellos estudios que basados en los diagnósticos antecedentes, defendieron (y defienden) férreamente una concepción universal de las políticas sociales. Entre ellos se sitúan las publicaciones del CIEPP, REDAIC y BIEN, las cuales hacen hincapié en las bondades de una cobertura universal: (a) se ha reconocido que representa una simplificación administrativa, (b) erradica el clientelismo y los efectos conocidos de éste: formación de una burocracia parasitaria, formal o informal, y robustecimiento de las relaciones de dependencia y (c) evita los daños psicológicos y morales vinculados a la estigmatización social del preceptos del subsidio (Bertomeu et al, S/D). En esta línea impulsan la propuesta de implantación de un ingreso ciudadano no sólo como estrategia de intervención en la pobreza sino (y principalmente) como reconocimiento del *derecho a la existencia*.

A estas posturas resistentes a los postulados del paradigma neoliberal se ha sumado la autocrítica del Banco Mundial a las recomendaciones esgrimidas en materia de política social durante la década pasada, proponiendo -ahora- una nueva orientación para la futura política social en América Latina y el Caribe basada en el “universalismo básico”, es decir, en la promoción de una cobertura universal de prestaciones esenciales que cumplan con estándares

de calidad, ofrecidas sobre la base de principios de ciudadanía. Frente a este enroque de posiciones, C. Danani se pregunta cómo explicar esta reorientación al tiempo que advierte sobre los riesgos de esta nueva etapa: “lo que hizo de la focalización neoliberal una política profundamente recesiva fue el hecho de que tras ese término se articuló un modelo de intervención social estatal cuyo supuesto es que los derechos sociales no son tales, y que tanto ese concepto, como el de ciudadanía social, han sido fuente de indeficiencia e improductividad. ‘Reduccionismo’, dice Sojo en el mismo artículo; ‘minimismo’, lo denomina Sonia Álvarez..., y ambos son rótulos que permiten identificar y unificar intervenciones unidas por la lógica del no-derecho, solo justificadas en la necesidad del inferior, frente a la que cabe la piedad, pero no el reclamo. También cabe el simétrico inverso. Puede haber un universalismo retrógrado, si ahora toca que se organice en torno de mínimos, o necesidades básicas, o umbrales, aunque ellos sean ‘para todos’” (2008: 8).

La resistencia a los programas focalizados se ha traducido en la arena política en demandas y propuestas de distinta índole las cuales han cobrado fuerza en el debate post crisis 2001-2002. Entre los proyectos presentados pueden mencionarse la creación del Fondo para el Ingreso Ciudadano de la Niñez (Coalición Cívica –CC- / Afirmación para una República Igualitaria -ARI-), el proyecto de creación del “Programa Asignación Universal para los Pibes” en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Partido "Buenos Aires para todos" en articulación con la Central de Trabajadores Argentinos –CTA-) y, en tercer lugar, el proyecto de creación de un Régimen de Asignaciones Familiares por Hijo y por Ayuda Escolar (Frente para la Victoria-PJ). A los que se han sumado, recientemente, los proyectos de “Creación del Programa de Asignación Universal para la Atención Prenatal, Natal, la Niñez y la Adolescencia. Creación del Programa de Ahorro Universal para Niños, Niñas y Adolescentes” (Unión Cívica Radical) y el Proyecto “Ingreso Básico Familiar” (Unión celeste y Blanco). En el ámbito académico, como ya anticipamos, se difunde la Propuesta de Ingreso Ciudadano (Red de Ingreso Ciudadano). Estas propuestas se colocan en tensión con las políticas gubernamentales implementadas en este período, en las que si bien se reinstala el lenguaje de derechos fundamentalmente ligado al empleo (“la mejor política es el empleo”, resume el slogan del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) y una mirada “integral” de las políticas sociales, aún persiste la impronta de los programas focalizados de la década anterior.

Lo que proponemos aquí es un análisis empírico del debate en torno al universalismo y la focalización, identificando los actores claves, intereses y reglas de juego que imponen. En este sentido se pretende abordar el problema desde un enfoque político-institucional, en la línea propuesta por F. Repetto, reconstruyendo la forma de la matriz política, los actores, las instituciones en tanto reglas de juego y las capacidades institucionales del Estado. Esta perspectiva exige definir al menos tres dimensiones o ejes relevantes para el análisis: la política como campo de conflictos; los actores y las relaciones que establecen entre sí y las fuentes de autoridad/legitimidad de la que disponen los actores.

Con respecto al primer eje, resulta útil recuperar el enfoque de C. Mouffe, quien alude a dos aspectos de las prácticas actuales de “la política”, que podríamos extender al caso de la política social, de un lado, su rol mediador en la creación de un determinado orden social (“hegemónico”) y, de otro, advertir que ese orden se constituye a partir de la articulación temporaria y precaria de prácticas contingentes lo cual pone de manifiesto la inevitable existencia de desplazamientos y renegociaciones constantes entre actores sociales. Es decir, que “lo político” en “la política” es expresión de una estructura particular de relaciones de poder y su relevancia radica en que el poder tiene la particularidad de dar forma, contornear lo social. En resumen: “Las prácticas articuladoras a través de las cuales se establece un determinado orden y se fija el sentido de las instituciones sociales son ‘prácticas hegemónicas’. Todo orden hegemónico es susceptible de ser desafiado por prácticas contrahegemónicas, es decir, prácticas que van a intentar desarticular el orden existente para instaurar otra forma de hegemonía” (Mouffe, 2007: 25). Esta definición conceptual colabora en el planteamiento de un primer interrogante referido al carácter “contrahegemónico” de los proyectos que postulan la universalización de la asistencia.

Al referirnos a actores, hacemos alusión a todos aquellos que cuyas acciones, representaciones y prácticas tienen ingerencia en el debate en torno de la focalización y/o universalización de la asistencia social. Desde esta perspectiva, centrar el análisis en los actores implica, siguiendo a M Chiara y M. Di Virgilio (2005), poner en el centro de la escena al sistema de relaciones que los actores generan, que se va modificando a lo largo del tiempo y que, al mismo tiempo, los condiciona. Más precisamente, estos actores y las relaciones que establecen entre sí constituyen un “entramado de intereses”, con dinámicas de relación y capacidades de acción pública diferenciales.

Finalmente, siguiendo a Habermas, con la dimensión de legitimidad aludimos “al hecho de merecimiento de reconocimiento por parte de un orden político”. La legitimidad/autoridad depende de: (a) satisfacciones que conlleve el sistema que se quiera legitimar y (b) la fuerza justificativa de tal legitimación. El merecimiento de reconocimiento será definido, mejor dicho, “construido” en el curso de la lucha política misma. “Dicho de otro modo, la legitimidad es una relación construida (o perdida) en el curso de *procesos de legitimación*, y no un atributo de ‘cosas’; no hay políticas o propuestas en sí mismas legítimas o ilegítimas, sino que todas ellas *devienen legítimas (o ilegítimas)* en esos procesos. En ese marco, interesa saber qué creencia se alimenta, respecto de qué atributos (dirigir, demandar auxilio, redistribuir ingresos, etc.) y fundada en qué ‘razones’ (eficacia, preservación del orden, redistribuir la riqueza o preservar su intangibilidad por considerarla estrictamente privada, etc.)” (Danani et al, 2009: 5).

### **III) Los actores del debate**

El debate en torno a la universalización-focalización reconoce una multiplicidad de actores con capacidad de incidencia en distintos momentos del proceso. En lo que sigue intentamos reconstruir esta trama señalando las *diferentes formas, orígenes y contenidos que toma la autoridad/legitimidad* de la que disponen los siguientes actores identificados:

1. **Gobierno (Presidencia, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Ministerio de Trabajo)**, nos referimos a los gobiernos respectivos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-cont.) creadores de la fracción “Frente para la Victoria” de tradición justicialista. Administraciones que, en el contexto de la región, han sido incluidas dentro de los llamados “gobiernos progresistas” por su tendencia a la invocación a la justicia social y a la ruptura con regímenes políticos anteriores. Su autoridad emana de la convalidación electoral y de su capacidad de definición de políticas por parte de distintos organismos de gobierno (Danani et al, 2009). Los contenidos de estas políticas pusieron un claro énfasis en la cuestión del trabajo y la educación como estrategia de inclusión social. Confronta con partidos políticos de oposición, organizaciones sociales y sindicales en lo que respecta a la idea de universalización de la asistencia alegando, principalmente, los altos costos. Su crítica a la focalización como “paradigma de políticas” se basó en una la revalorización de los principios de territorialidad e integralidad.

**3. Organizaciones sociales**, entre otras pueden citarse: Movimientos de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón, Movimiento de Unidad Popular (MUP), Unión de Trabajadores en Lucha (UTL Sur), Centro Popular Agustín Tosco, MTD La Verdad, MTD Maximiliano Kosteki, Movimiento Resistir y Vencer "26 de junio", el Movimiento Independiente de Desocupados Organizados (MIDO), Corriente Clasista y Combativa (CCC), MST Teresa Vive, Frente Popular Darío Santillán, FTC Nacional, Movimiento 29 Mayo... Su legitimidad se asienta en el poder de lucha y movilización en post del reconocimiento del derecho al trabajo digno, la salud y la educación. Gran parte de estas organizaciones emergieron y se expandieron a lo largo de la década de 1990 como consecuencia de los altos índices de desocupación. Así claman, en especial desde la crisis de 2001, por la universalización de asistencia social a todos los desocupados, bajo la consideración de que los planes sociales no constituyen un beneficio sino un derecho.

**4. Organizaciones Sindicales**, la **Confederación General del Trabajo (CGT)**, reclama protección para los trabajadores ocupados mientras que la **Central de Trabajadores Argentinos (CTA)** lo hace no sólo para los trabajadores ocupados sino también para los desocupados. Es por ello que la CTA encabezó desde un comienzo, junto con el Frente Nacional contra la Pobreza, iniciativas dirigidas al reconocimiento de un seguro de empleo y formación y, más tarde, la universalización de las asignaciones familiares. Esta última propuesta estuvo guiada, particularmente, por el principio de universalización. La centralidad de la CGT en la reivindicación de los derechos de los trabajadores ocupados (trabajo en negro, paritarias, obras sociales, seguro de desempleo) hizo que esta organización adhiriera, mucho más tarde, a este reclamo de universalización de las asignaciones familiares.

**5. Organismos Multilaterales de Crédito**, en especial, el **Banco Mundial (BM)**, cuya autoridad se funda en el otorgamiento de préstamos para financiar proyectos de inversión reclamando para sí el cumplimiento de una serie de condiciones en materia de política económica y asistencia técnica. EL BM define como objetivo el desafío de la inclusión social y sobre esta cuestión versará sus principales recomendaciones. Asimismo, intenta posicionarse como un banco de conocimientos, es decir, como una entidad a la cual acudir no sólo en la búsqueda de fondos sino también para consultar a expertos y obtener asesoramiento sobre distintos aspectos del desarrollo (Chiara et al, 2005). En este marco se sitúan los lineamientos en torno al diseño, implementación y evaluación de programas sociales. Como se mencionó en el apartado anterior, sus recomendaciones se han reorientado en este último período reforzando el debate en torno a la universalización / focalización de las políticas sociales.



**6. Grupos de diputados y senadores**, “también en estos casos su posibilidad de acción (su existencia misma) requiere de una legitimidad política y electoralmente construida, aunque menos dependiente de la ejecución de las políticas que eventualmente sancionarán” (Danani et al, 2009: 6). Estas iniciativas legislativas, a pesar de las diferencias, impulsan proyectos dirigidos a intervenir en la cuestión social garantizando ciertos derechos básicos con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población y asegurando el acceso a un ingreso no contributivo<sup>1</sup> (Repetto et al, 2009). La cuestión de la cobertura (universal o focalizada) constituye uno de los ejes del debate.

**7. Iglesia-Cáritas**: invocan su legitimidad en la histórica tarea filantrópica-caritativa de la Iglesia Católica. Esta institución ha confrontado con los decisores estatales en lo que respecta a la magnitud del fenómeno de la pobreza y a los diseños de políticas sociales. Estos últimos han sido acusados de “clientelistas” y “fomentadores de vagancia”.

**8. Los medios de comunicación** invocan la legitimidad de su participación en el espacio público a partir de afirmar la relación “información-verdad” (Danani et al, 2009: 6)

Hasta aquí hemos identificado los principales actores con capacidad de incidir en el debate sobre la asistencia social y desde qué lugar y bajo qué premisas legitiman su discurso. A continuación intentaremos reconstruir dicho debate haciendo hincapié en la confrontación focalización y/o universalización en este nuevo siglo, a partir de dos registros: (1) el de la disputa por jerarquizar las propuestas de distintos sectores y colocarlas en la agenda de gobierno y (2) el de las decisiones gubernamentales expresadas en la institucionalización de determinados planes y programas sociales. Asimismo, pretendemos dar cuenta de las formas que ha asumido la confrontación, cómo ésta ha sido modelada por la coyuntura socioeconómica y por la relación de fuerzas políticas, provocando desplazamientos y renegociaciones entre distintos actores.

#### **IV) Internándonos en la dinámica del debate...**

---

<sup>1</sup> Me he referido a los proyectos presentados en el apartado anterior.

Un punto de inflexión en la consideración de la focalización como criterio para la asignación del gasto público social se puso en evidencia con la crisis económica, social y política desatada en diciembre de 2001. La decisión política tomada meses después, cristalizada en el diseño y puesta en marcha del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) como “derecho familiar de inclusión social”, puso de manifiesto la tensión entre la magnitud de la crisis y la cuestión de la cobertura. Más específicamente, es el primer programa, luego de una larga cadena de programas transitorios de empleo que se sucedieron en la década de 1990<sup>2</sup> que introduce, gracias a la coyuntura, mucho más que a la voluntad política y técnica, una lógica inicial, aunque no sostenida en el tiempo, de “universalidad ponderada” o “no-focalización implícita” que supera los criterios ambiguos de focalización establecidos en la normativa (Andrenacci et al, 2006). Práctica que se vio reflejada en la gran cantidad de beneficiarios incluidos en el programa en contraposición a los “cuellos de botella” que provocaba la rigurosa aplicación de la estrategia de focalización en todos los demás programas que se expandieron en el período. Sin embargo, el Plan cerró su inscripción el 17 de mayo de 2002 por falta de recursos y con esta decisión se desvaneció su aspiración de cobertura universal.

El gobierno que asumió sus funciones en mayo de 2003 decidió dar continuidad a este programa que comenzaba a poner en evidencia sus fisuras (discrecionalidad en la asignación de los planes, monto del subsidio, implementación de la contraprestación, controles, etc.). Mientras las organizaciones sociales se manifestaban y reclamaban la universalización de la asistencia para los desocupados y que ésta sea reconocida como un derecho; en el ámbito gubernamental, la resistencia al paradigma neoliberal y al modelo de política social focalizada, se reflejaba en la adopción de los principios de territorialidad e integralidad<sup>3</sup>.

“En general, las políticas sociales en la Argentina fueron pensadas desde la focalización, que es detectar sectores con problemas y armar programas para eso: armar programas para chicos de 0 a 9 años con NBI (necesidades básicas insatisfechas), programas para jóvenes, etc. Nosotros tenemos otra visión, la de armar una red de políticas sociales cuyo eje central es el tema del territorio, es decir, no políticas focalizadas sino políticas territoriales. En ese sentido el punto clave para

---

<sup>2</sup> Entre los programas que se sucedieron a lo largo de la década de 1990, pueden citarse: Programa de Empleo Privado (PEP), Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS), Programa Coparticipado (PROCOPA), Programa de Asistencia Solidaria (PROAS), Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO), Programa Asistir, Programa Servicios Comunitarios, Programa Desarrollo del Empleo Local, Programa Intensivo de Trabajo (PIT) y el Programa Trabajar (PT).

<sup>3</sup> El denominado “paradigma de la integralidad” emerge en esta nueva época de “resistencia” al paradigma neoliberal, tomando como punto de partida la preocupación por la desigualdad y la precariedad social (Vilas, 2007).

nosotros es trabajar con pocas líneas adaptables a cada municipalidad, territorio o barrio.  
-¿Cuáles son las ventajas?

-El modelo de focalización es un modelo asistencial, paliativo, que va atendiendo situaciones puntuales, y el modelo territorial es un modelo de desarrollo. El modelo focalizado es un modelo de oferta de enlatados, hacemos un programita y lo bajamos, hacemos un programita de canchita de fútbol y el municipio se adapta le guste o no, porque entre nada y algo es preferible recibir algo. El modelo territorial es ir a una comunidad, a un consejo consultivo, a una intendencia y definir entre todos un proyecto estratégico, ésa es la idea de las políticas territoriales. Nuestros tres ejes centrales son políticas territoriales, capital social más capital económico, lo que es decir que el problema en la Argentina no es sólo que faltan redes, que falta generar vínculos, asociatividad, sino que también falta plata, y por eso estamos haciendo este plan de desarrollo local y economía social. (Entrevista a Daniel Arroyo, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación - Laura Vales, "Damos herramientas para poder trabajar", Página 12, 16-08-03)

"De esta forma, se plantea un rechazo a las prácticas neoliberales que se mantienen todavía como réplicas de una ideología y una visión del mundo orientada desde el Consenso de Washington. Se niega además terminantemente, que en esta situación sirvan los programas y planes únicos de asistencia propuestos por los organismos internacionales que no producen desarrollo aunque aumentan la deuda externa. El asistencialismo, como aliviador social, perpetua modelos que deben desterrarse, porque siempre han sido la contracara de la Justicia Social.

Es necesario trabajar desde una política social integral, desde un Estado en movimiento, con el centro puesto en la persona, no como un individuo aislado, sino como colectivos humanos y desde sus singularidades, atravesados por la trama social en la que están inmersos, buscando la construcción de un '**espacio inclusivo**' que fortalezca los derechos ciudadanos políticos, económicos, sociales, culturales y la equidad territorial" (Alicia Kirchner, Ministra de Desarrollo Social de la Nación, <http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/nota1.asp>)

En el recorrido por la prensa escrita de los primeros años de gobierno, los medios de comunicación dejaban entrever intenciones por parte del Gobierno de estudiar la posibilidad de transitar hacia la universalización del derecho de los habitantes del país de tener un ingreso mínimo. Lo concreto es que la nueva coyuntura socioeconómica y las características de la población asistida por el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados dieron lugar, en 2004, al rediseño de este último y a la consecuente emergencia de dos nuevos programas que dividieron el universo de los beneficiarios del PJyJHD en población "empleable" e "inempleable", nos referimos al Plan Familias por la Inclusión Social (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) y al Seguro de Capacitación y Empleo (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), respectivamente.

Estos programas y el Plan Manos a la Obra<sup>4</sup> serían los programas asistenciales que marcarían el rumbo de la política social asistencial del primer lustro del siglo XXI. Y con ellos comenzaría a perfilarse el principio sobre el cual se asentarían los principales argumentos de

---

<sup>4</sup> El Plan Manos a la Obra brinda: 1. Apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos, encadenamientos productivos, servicios de apoyo a la producción y a la comercialización; 2. Fortalecimiento institucional, tomando en cuenta el desarrollo de actividades socioproductivas desde una perspectiva de desarrollo local en el marco de políticas sociales y 3. Asistencia técnica y capacitación a los emprendedores de unidades de producción de los proyectos de la economía social. El Plan se destina prioritariamente a personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social que conformen experiencias socioproductivas.

las decisiones gubernamentales: “la inclusión social pasa por el trabajo”. Así entendida, la política social define cómo se produce el proceso de integración social al tiempo que (esta definición) se constituirá, por un largo período de tiempo, el principal argumento en contra de la universalización de la asistencia.

“–La universalización es una discusión muy profunda y seria que trasciende este marco. Argentina tiene una alta capacidad de generación de empleo. Nosotros tenemos una tradición de que la inclusión social pasa por el trabajo y la educación, Y el Gobierno es consecuente con esa idea. La universalización funciona en países donde el nivel de desempleo es bajo, donde el seguro de desempleo cubre todas las transiciones y donde hay una minoría que es susceptible de la universalización. Nosotros nos tenemos que esforzar para conseguir más instrumentos para incluir. Ya bajamos la desocupación el 50 por ciento, por primera vez quebramos el crecimiento del trabajo en negro, tenemos más empleo registrado de lo que había en el '98... y todo eso no alcanza” (“Las políticas clientelares están en retroceso”, Página 12, 14-05-06)

La referencia a una “tradición de que la inclusión social pasa por el trabajo y la educación” puede comprenderse en un análisis histórico, ya que esa fue la particularidad del gobierno peronista de la primera mitad del siglo XX: altas tasas de ocupación y casi pleno empleo. En ese sentido, siguiendo a Grassi, Hintze y Neufeld (1994): “lo característico de la sociedad argentina fue un relativamente escaso desarrollo de la categoría de ciudadano y un amplio alcance identificatorio de la categoría de trabajador (...) Este desarrollo amplio y simultáneo de la categoría de trabajador y sus derechos específicos mantuvo como residual la asistencia social destinada a aquellos que por razones particulares e involuntarias no pudieran incorporarse al mercado de trabajo”. El interrogante que emerge es si dado el contexto socio económico actual es suficiente sostener el carácter residual de la asistencia y esa vinculación entre trabajo y derechos sociales o si por caso no resulta necesario repensarla a la luz de la actual configuración social y de la necesidad de institucionalizar derechos ciudadanos.

Otros discursos y críticas que modelaron el debate y las intervenciones sobre la asistencia social en este período fueron los precedentes de la Iglesia Católica, en permanente tensión con el poder político.

“El obispo Jorge Casaretto, a cargo de la organización Caritas, denunció que los planes sociales para los desocupados son clientelistas y ‘fomentan la vagancia’. En este caso el gobierno retrocedió ante la crítica y decidió organizar un plan especial para las mujeres pobres con hijos dejando de lado la posible universalización de dicho derecho para todas las personas” (Fortunato Mallimaci, “Catolicismo, religión y política”, Página 12, 26-03-05).

Las propuestas que, a mi juicio, jerarquizaron el debate sobre la “universalización de la asistencia” fueron, por un lado, el proyecto de ley impulsado por la Coalición Cívica titulado

“Fondo para el Ingreso Ciudadano a la Niñez” y, por el otro lado, la propuesta impulsada por la Central de Trabajadores Argentinos y el Partido Proyecto Sur titulado “Creación de la Asignación Universal por Hijo”. En ningún caso, el proceso de recuperación económica ni las cifras de indicadores socioeconómicos publicadas por el INDEC opacaron estas demandas, sostenidas sobre la base de una persistente pobreza por ingresos.

“La diputada del ARI Marta Maffei propuso la realización en marzo de una consulta popular sobre el proyecto que busca garantizar un ‘Ingreso Ciudadano para la Niñez’ (Incini). Este plan fue presentado en 1997 por las ex diputadas Elisa Carrió y Elisa Carca e intenta atender las necesidades de los chicos en situación de pobreza. El ARI anunció que iniciará una campaña en todo el país para promover la consulta ‘con el fin de que la ciudadanía se exprese a favor del tratamiento del proyecto en el Congreso Nacional’. El Incini propone un beneficio inicial de 60 pesos mensuales para los niños y niñas de hasta cinco años y las embarazadas a partir del tercer mes, asignación que asciende a 80 pesos mensuales para niños de 6 a 15 años y llega a 100 pesos para aquellos de 16 y 17 años. Carrió recordó que siete años atrás ‘había un 20 por ciento de chicos pobres y ahora hay un 70 por ciento’ (“Plan para la niñez”, Página 12, 23-10-04).

“Una de las condiciones necesarias para salir de esta situación (de pobreza) es que se decida la universalización del salario familiar para los pibes, porque es una vergüenza que un chico lo reciba y otro no porque la mamá o el papá trabajan en negro’, dijo a su turno el titular de la CTA, Víctor De Gennaro. ‘El trabajo en negro no es problema de los padres sino de los empresarios y del Gobierno, que no quiere cambiar esa realidad’, agregó el dirigente sindical” (“Plan para la niñez”, Página 12, 21-06-05).

Si bien durante todo el período estos proyectos estuvieron presentes en movilizaciones sociales, reclamos sindicales y campañas políticas, la relación de antagonismo entre actores sindicales, senadores y diputados de distintas bancadas políticas y decisores estatales – hipotetizamos- se convirtió, siguiendo a C. Mouffe, en una relación de agonismo<sup>5</sup> como consecuencia de los posibles efectos de la crisis internacional en la Argentina<sup>6</sup> y, posteriormente, como resultado de las elecciones legislativas 2009<sup>7</sup>. La confrontación se basa, principalmente en la modalidad de financiamiento de las prestaciones. Otras cuestiones en

---

<sup>5</sup> “El agonismo establece una relación nosotros/ellos en la que las partes en conflicto, si bien admitiendo que no existe una solución racional a su conflicto, reconocen sin embargo la legitimidad de sus oponentes. Esto significa que, aunque en conflicto, se perciben a sí mismo como pertenecientes a la misma asociación política, compartiendo un espacio simbólico común dentro del cual tiene lugar el conflicto” (Mouffe, 2007: 27).

<sup>6</sup> Al finalizar el año 2008, América Latina y el Caribe se enfrentan, lo mismo que el resto del mundo, a un contexto signado por el inicio de la crisis estructural del capitalismo internacional la cual, según previsiones de la CEPAL, “perjudicará más a las familias de menores ingresos en América Latina y el Caribe que a otros sectores sociales”. Y agrega: “en una región que ya presenta elevados niveles de desigualdad, la crisis internacional profundizará la brecha existente entre los sectores más ricos y pobres de la población. En la actual coyuntura -con un crecimiento regional que pasará del 4,6% en 2008 a 1,9% en 2009 y una tasa de desempleo que subirá de un 7,5% a un rango entre 7,8% y 8,1% el próximo año-, se prevé que el bienestar de los hogares de menores ingresos será afectado adicionalmente por la negativa evolución que han tenido las remesas y los precios internos” (“Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe”, 22 de diciembre, cepal.org).

<sup>7</sup> En dichas elecciones el partido oficialista fue derrotado por la centroderecha en la provincia de Buenos Aires, principal distrito electoral del país. También retrocedió en otros distritos claves.

debate son: la identificación del sujeto de derecho (y con ello la cuestión de la focalización o universalización) y la elección del organismo responsable de su gestión (Repetto et al, 2009).

“El secretario general de la CTA, Hugo Yasky, escuchó los anuncios en primera fila. Lo secundaban Roberto Baradel (Suteba) y Francisco ‘Tito’ Nenna (Ctera). Una de las banderas históricas de la CTA es la asignación universal por hijo. Ayer se especulaba con que en el acto se concretara ese reclamo, aunque al final no fue así. La Presidenta pareció responder a esas expectativas con una frase. ‘Hay que tener responsabilidad política para entender que no hay milagros. Este proyecto no se sostiene sin un tipo de cambio competitivo, sin un Banco Central con reservas’, dijo. Consultado por Página/12, Yasky elogió los anuncios pero ratificó sus demandas. ‘Es un paso adelante, pero hay que profundizar las políticas sociales antes de que la crisis golpee más profundamente. Y eso requiere la universalización del salario por hijo’ (“Apostillas”, Página 12, 13-02-09)

“-Claudio Lozano (Proyecto Sur): ‘La Presidenta insistió con la focalización de la política social. No hay recursos para la asignación universal, pero en su discurso Cristina dijo que se invirtió en políticas sociales en todo el período kirchnerista 41 mil millones de pesos’” (“Voces opositoras”, Página 12, 15-08-09)

La legitimidad del reclamo trasladó el debate al Congreso al tiempo que el Gobierno reafirmó su postura (“el trabajo es el mejor equilibrador social”) presentando un nuevo plan de empleo denominado Plan de Ingreso Social con Trabajo.

“hoy lanzamos este plan para abordar, como decía el premio Nobel Amartya Sen, el problema de la pobreza desde el primer puente estratégico que es generar y estimular las oportunidades genuinas de empleo, porque estamos convencidos, absolutamente, de que el trabajo es el mejor antídoto contra la pobreza. (Aplausos).

Este Plan de Ingreso Social con Trabajo, que en una primera etapa va a asignársele la suma de 1.500 millones de pesos para generar 100.000 nuevos puestos de trabajo cooperativistas, tendrá por objeto y por sujeto, barrios, villas, comunidades, aglomerados urbanos de alta vulnerabilidad social. Y la primera intervención se producirá en la provincia de Buenos Aires, en el conurbano bonaerense. (Aplausos).

La idea es luego abrir nuevas etapas en distintas zonas geográficas del país que también tengan esta densidad de vulnerabilidad social. ¿Qué significa esto fundamentalmente? Significa un abordaje diferente a los planes que normalmente con asistencialismo se han desarrollado en nuestro país, tiende no solamente a que la gente tenga trabajo sino que además se organice socialmente, algo característico del movimiento cooperativo. Porque estas cooperativas que agruparán a 60, 50, 70 personas, y que abordarán tareas de trabajo que van desde el trabajo comunitario, pasando por la construcción de pavimento, de cordón cuneta, de desagüe, de agua potable, de viviendas, de reparación de escuelas, de centros comunitarios, de colegios, de viviendas, tienen por objeto precisamente eso: organizar a aquéllos que todavía no han conseguido trabajo en torno a este objetivo” (Palabras de la Presidenta Cristina Fernández en el lanzamiento del Plan Ingreso Social con Trabajo, 14-08-09).

Recapitulando, entonces, *empleo* versus *asignación* y *focalizada* versus *universal* son los conceptos dominantes en el debate sobre el contenido de la política social asistencial. El conflicto persiste, en el camino algunos acuerdos se materializan (al menos aquellos referidos a la necesidad de darle un lugar en la agenda legislativa). El final permanece abierto...

## V) A modo de reflexión final

A modo de cierre resulta útil recuperar algunas de las alternativas que especialistas en la temática presentan al debate sobre universalidad y/o focalización:

Lena Lavinas sugiere que debemos trascender la fastuosa oposición entre políticas focalizadas y políticas universales: “No se trata de una elección de suma cero entre políticas focalizadas y políticas universales. Tenemos que tener ambas aunque yo creo que en muchos casos las políticas universales son mejores (más redistributivas). De todos modos no alcanza solo con estas políticas porque además hay que invertir en infraestructura social. No sirve de nada transferir ingresos a los más pobres sino se puede invertir al mismo tiempo. El impacto redistributivo es mucho menor sin inversiones” (2004: 3).

Claudia Danani propone por su parte volver a los orígenes: “la focalización es un procedimiento... y el universalismo, también. Como tales, ambos son en si mismos neutros (aunque no inocuos), lo que significa que carecen de un contenido u orientación per se, siendo esta, en cambio, función del marco general político-institucional en el que se inscriban”. Y agrega: “el objetivo es la ciudadanización; esto es, el proceso sociopolítico e institucional de transformación de sociedades en sociedades de ciudadanos. En esta línea es preciso distinguir: no todo universalismo ciudadaniza, y el planteo debería orientarse a que el centro de la escena se defina en torno de los servicios deseables, y no de sus pisos (en referencia al “universalismo básico” impulsado por organismos internacionales). Reiterar esa mirada significaría abonar una especie de banalización de la universalidad, de la misma manera que la banalización del empleo puede debilitar la vigilancia sobre su calidad” (2008: 8-9).

No se trata de escoger entre una u otra alternativa, creo que son complementarias. La idea de que universalizar es institucionalizar y que la institución trasciende a los contingentes funcionarios y limita su discrecionalidad, constituye un punto de partida. Debe ser compensado con otras políticas... También debe considerarse una definición de necesidades sociales que apunte a lo deseable socialmente (y a su posibilidad potencial de satisfacción)<sup>8</sup> y no al mantenimiento cotidiano o a la mera subsistencia. Tal vez la clave radique en una mirada compleja de la política asistencial que la aborde multidimensionalmente: apunte a las

---

<sup>8</sup> E. Grassi define las “necesidades de la reproducción de todos los miembros de una sociedad, (como) todas aquellas posibles de ser satisfechas en las actuales condiciones del desarrollo de las capacidades humanas (fuerzas productivas y culturales), que las comunidades o grupos sociales (en tanto sujetos colectivos) hacen deseables y reconocen como positivas para su desenvolvimiento y bienestar y a las que, en consecuencia, los individuos pueden aspirar legítimamente” (1998: 378).

causas y no a los síntomas de la pobreza, que construya sobre la base de promover derechos y no de cercenarlos, en definitiva... que redistribuya ingresos y bienestar.

## **Bibliografía**

- Alvarez Leguizamón, Sonia (2005), “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en Álvarez Leguizamón, Sonia (comp.) (2005), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores*, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Andrenacci, Luciano; Ikei, Lidia Mecle, Elina; y Corvalán, Alejandro (2006), "la Argentina de pie y en paz: acerca del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y del modelo de política social de la Argentina contemporánea" en Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Prometeo-UNGS, Buenos Aires, Argentina.
- Bertomeu, Ma. Julia y Raventós, Daniel (S/D), “La renta básica de ciudadanía como derecho de existencia”. Disponible en Internet: <http://www.ingresociudadano.org/Publicaciones/LaRBcomoderecho.pdf>
- Brodersohn, Víctor (1999), “Focalización de programas de superación de la pobreza”, en *Derecho a tener derecho: infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*, Instituto Interamericano del niño (IIN) y UNICEF.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio; María Mercedes (2005), *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, UNGS-Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina.
- *Conversando con Lena Lavinas*. Disponible en Internet: [www.observatoriosocial.com.ar/fr-n13-2.html](http://www.observatoriosocial.com.ar/fr-n13-2.html)
- Danani Claudia (2008b), "Pobreza, trabajo y desigualdad, el viejo problema de América Latina", págs. 25-36, en Lastra, M. E. y Bertolotto, M. I. (comp.), *Políticas Públicas y Pobreza en el escenario post 2002*, Carrera de Trabajo Social-FCS-UBA/CEFOMAR Editora/SECYT, Buenos Aires.
- Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2009), “¿Pegando la vuelta? Alcances y límites de una nueva reforma previsional. Argentina, 2008”, en CD 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires.
- Grassi, Estela (1998), "Políticas Sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano", en Villanueva, Ernesto (coord.), *Empleo y*



*globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

- Grassi, Estela; Hintze, Susana y Neulfeld, Ma. Rosa (1994), *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Habermas, Jürgen (1986), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Molina, Carlos G. (editor) (2006), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, Editorial Planeta Mexicana, México.
- Mouffe, Chantal (2007), *El retorno de lo político*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Ocampo, José A. (2008), "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización", en *Revista Nueva Sociedad* 215, Buenos Aires, Argentina.
- Repetto, Fabián; Díaz Langou, Gala y Marazzi, Vanesa (2009) "¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo", Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 67, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre.
- Sojo, Ana (2007), "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales", en *Revista de la CEPAL* 91, Santiago de Chile, Chile.
- Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano (2006), "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino", en Andrenacci, Luciano (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Prometeo-UNGS, Buenos Aires, Argentina.
- Spicker, Paul; Álvarez Leguizamón, Sonia y Gordon, David (2009), *Pobreza: un Glosario Internacional*, CLACSO-Libros, Buenos Aires.
- Vilas, Carlos M. (2007), "De la focalización a la integralidad. Cambio de paradigma en las políticas contra la pobreza y la desigualdad", págs. 34-44, en *Escenarios*, Año 7 N° 12, Espacio editorial, Buenos Aires, Argentina.